

1960年代におけるアメリカの貧困政策

——「貧困戦争」を中心に——

朴 光 駿

——目 次——

はじめに

I. 貧困戦争とその前史

1. 貧困戦争の前史
2. 貧困戦争のプログラムの内容

II. 貧困戦争の背景と公民権運動

1. 貧困の再発見
2. 黒人貧困の背景と状況
3. 公民権運動の進行

III. 貧困戦争の戦略と社会統制

1. 貧困戦争における貧困観
2. 貧困戦争の戦略
3. 貧困戦争の社会統制的性格

おわりに

は じ め に

1960年代の初頭において、これまでアメリカの市民の間でくすぶっていた「貧困の再発見」についての世論が具体的に政治の世界で陽の目を見るようになった。自由主義者であり、行動主義者でもあった「ケネディ」「ジョンソン」両大統領とその官僚たちは貧困問題の解決についての新しい希望を国民に与え、

国民の期待を受けて新規の政治介入が進められるようになった。種々の形態をとる政治介入の中で特徴的なのは1964年の「貧困戦争」(War on Poverty)であった。だが、当時の数多くの社会福祉計画と同様に貧困の予防にその目標を置いてはいたが結局その目標を達成することはできなかった。なぜなら、「貧困戦争」の場合も貧困の原因、程度についての誤まった認識ないし仮定に基いていたからであり、換言すれば、戦争の直接の敵に対しての正確な情報知識を欠いていたからである。

一般的に、「貧困戦争」は1964年初頭アメリカのジョンソン (Lyndon B. Johnson) 内閣がうち出した大規模な貧困対策として知られている。それは既存のプログラムの単なる拡大ではなく、貧困原因を把握し、諸原因を除去することによって問題の解決を図ろうとしたものであり、貧困問題に対する連邦政府の直接介入、即ち大規模な連邦予算の投入が、アメリカにおいて前代未聞の試みであったことを示すのである。

1964年1月8日、ジョンソン大統領は年頭一般教書において「アメリカの全家族の5分の1は基本的なニーズをみたすに足る所得がない」ことを明らかにした上で「政府はここにアメリカ国内の貧困に対して無条件全面戦争を布告する。私は議会および国民に対して、この戦争に参加するように訴える」と述べている。さらにジョンソンは議会が「国家の尊厳と国民の福祉を脅かす国内の敵(貧困)に宣戦布告をする」ように強く勧告した「議会へのメッセージ」の中で、「われわれ全員は歴史上初めて、アメリカの社会において完全な参加の妨げとなる諸障害物を除去することのできる力を今日只今持つことになった。全員が力をもつ¹⁾ということは全員が義務を持つ¹⁾ということを示すのである」と彼の意欲を示している。

貧困戦争の基盤に据えた「経済機会法」(Economic Opportunity Act : EOA) が同年8月20日に制定され、貧困戦争の主管機構として「経済機会局」(Office of Economic Opportunity: OEO) が創設されることによってその活動は本格化した。だが、ジョンソン在任中における貧困対策の成果は余り見る

ものがなかったためニクソン内閣では経済機会局が再編成され、その機能および活動は大幅に縮小されるようになり、この時期に貧困戦争は事実上終わったといえる。

貧困政策の研究者たちにとって、「1960年代におけるアメリカの貧困政策」特に「貧困戦争」は様々な面で特別の意味をもっているように思われる。まずその意味として挙げられるのは「貧困戦争」がまさに「アメリカ的」貧困政策であり、典型的な「アメリカ的アプローチ」をとっていたことである。従って、この貧困戦争の研究は全般的なアメリカの貧困政策の理解に役立つ。また1960年代アメリカの国内外状況は極めて複雑であって、その状況は産業化、ヒューマニズム、市民権、政治政党、社会不安、戦争等々と福祉政策との関わりを説明する様々な資料を提供しているのである。本論では「社会不安と福祉政策との関わり」という観点に基づいて、1960年代の公民権運動と貧困戦争との関わりとともに貧困戦争の失敗の諸要因を中心に考察したい。

I. 「貧困戦争」とその前史

1. 「貧困戦争」の前史

ジョンソン大統領が初めて貧困戦争の計画を発表したのは1964年1月の年頭一般教書にてであった。この発表は、前期大統領ケネディ (John F. Kennedy) が前年の1963年11月末暗殺され、当時副大統領であったジョンソンが正式に大統領に就任してから僅か2ヶ月にもならない時期に行われたことになる。僅か2ヶ月たらずの期間にジョンソン内閣が独自に貧困戦争を準備したとは考えにくい。この点、貧困戦争の規模等を考える時、さきのケネディ内閣時代に計画立案が進められていたことを明らかに示すものである。即ち、貧困戦争の布告は1964年ジョンソン大統領によって行われたが、実質的な戦争の開始はケネディ大統領の時代にさかのぼるということを意味するのである。

1961年に発足した「フォード財団のプロジェクト」(Ford Foundation Pro-

jects) と同年設立された「青少年非行に関する大統領委員会」の活動の双方に直接参加したメリスとレインの主張によると、貧困戦争のプログラムは上記のプログラムの延長であったし、フリードランドも貧困戦争の前身 (Forerunners) としてフォード財団の2つのプログラム、即ち Grey Area Project および Mobilization For Youth (以下 MFY) と青少年非行に関する大統領委員会の事業を挙げている。

1950年代の末期からフォード財団はアメリカにおいて都市問題に対する関心をもちだした。1961年この財団の後援の下で始まった Grey Area Project はスラム環境を改善し、スラム住民の生活を、一般的なアメリカの住民生活に統合させる試みであり、スラム住民の保健、教育、福祉等の問題を取り扱う様々な都市部局における制度的な改革というのがその目標であった。都市の教育、保健、娯楽、保護観察、警察、福祉等のサービスを行っていた各部局間の協力と調整はいわゆる「傘組織」(Umbrella Organization) として新たに設けられた機関によって管理された。このプロジェクトは貧困戦争の戦略、特に「調整」とともに「傘組織」としてのOEOの組織にも大きな影響を及ぼした。

同年に実施されたMFYは黒人貧民街の青少年犯罪の原因に焦点を置いた実験的プログラムであった。即ち、MFYは青少年たちに必要な機会を提供し、職業を持たせることによって彼らの逸脱行動を予防しようとする試みであった。このMFYの理論的根拠は青少年に望ましい諸機会を提供し、非行のかわりに、職業経歴を持たせるようにすることであって、これにもっとも影響力を与えたのはコロンビア大学社会事業学部のカロウードとオリンの非行理論であった。³⁾ 彼らの共著「非行と機会」(Delinquency and Opportunity: A Theory of Delinquent Gangs, 1960) において、2人は非行を「社会的・経済的・教育的機会の欠乏」として、そして本質的には欲求挫折 (frustration) として捉えた。従って、MFYはそのような諸機会を青少年たちに提供することによって非行問題を解決しようとする方策を選んだのである。

一方、1961年5月11日に設立された「青少年非行・犯罪に関する大統領委員

会」の目的はスラム青少年たちの就労能力を高めることによって青少年非行を減らそうとすることであって、⁴⁾委員会の活動は連邦制度における、連邦・州・地方機関の間の協力および情報交換の奨励、そして青少年非行・犯罪の効果的予防と処理、統制等についての連邦部局に対する勧告とともに青少年非行に関する立法の推進であったが、⁵⁾この事業は貧困戦争の青少年プログラムに大きな影響を与えた。

2. 貧困戦争のプログラムの内容

「アメリカにおける貧困との戦い—貧困戦争—のために、全国の人的・物的諸資源を動員する目的」で定められた経済機会法は次の五つの部門から構成されている。⁶⁾

第1部 青少年対策

第2部 都市・農村地域社会活動対策

第3部 農村地域における特別の貧困撲滅対策

第4部 雇用および投資促進対策

第5部 労働体験プログラム

第1部は低所得層および少数民族の青少年たちに必要な教育、技術や経験の機会を提供することで、職業訓練等を必要とする未就職の青少年を対象とした「職業訓練部隊」(Job Corps)の設立や、学校中退者の発生を予防するための職業訓練プログラム、青少年の上級学校への進学のためのプログラム等を含めている。

Job Corpsは若年労働層からはみ出したハードコアの就業を助けるための対策で、仕事もなく、ぶらぶらしている16才～21才までの青少年に2年間一定の場所にて仕事の技術と習慣を体得させ、その費用と生活費、小遣いおよび就職口を探すための費用を政府が負担する。ハードコアを雇うことは費用の要ることであるから雇主に対しては指導費として1人平均3,000ドルの補助を出した。⁷⁾

第3部および第4部は農村地域における貧困を解消するための特別プログラムと、貧困地域において投資・雇用誘因のためのプログラムを提供することで、

農民と零細業者等に与えられる貸し付け等が主なプログラムである。

第5部にはスラム地域等の生活条件の改善を促進するためのボランティア活動である、いわゆる「VISTA」(Volunteers in Service to America)⁸⁾とともに、救護から職業への転換のための短期訓練プログラムが含まれていたが、後者の主関心は扶養児童を持つ家庭の父母が失業中の場合、被扶養児童家庭扶助制度(AFDC—UP)⁹⁾による扶助が受けられるようにすることであった。

1935年社会保障法の第4部は被扶養児童に対する扶助(Aid to Dependent Children: ADC)¹⁰⁾であったが、この制度は根本的な問題点を持っていた。即ち、それは貧困児童を財政的に援助するための短期プログラムで、貧困家族の子供のためにその母親に扶助金を支給することに重点が置かれていたため労働能力のある父親を持つ貧困家庭に対しては、たとえ本人が失業中であっても給付対象から除外されることという、いわゆる「Man in the House Rules」が適用され、ADC受給家庭に父親がいるかどうかを調べるために「深夜搜索」(Midnight Raids)¹²⁾が行われ、福祉受給者に対しての人権の侵害は勿論、失業中の父親が家族の給付の受給のためには別居せねばならないといった結果をもたらした。その後1962年には、その制度の名称が「家族」を強調するため、AFDC (Aid to Family with Dependent Children) と変えられたが、経済機会法の第5部はこの難問を解決するための措置であったので、貧困戦争において重要な役割を果たした S. シュライバー (Sargent Shriver)¹³⁾はこの第5部を「職業を通じての家族の結合」とであると述べている。

だが、貧困戦争のプログラムの中で特に注目されるのは経済機会法の第2部、地域社会活動対策(CAP)である。なぜかという、この対策が革新的な性格を有していたにもかかわらず、法令の不備などにより、結果的にはこの対策が貧困戦争の失敗の原因になったと評価されているからであり、またこの部分が貧困戦争の予算の2分の1を占めた(1966年の場合、約6億3千万ドル)大規模な対策であったからである。

経済機会法の202項によると地域社会活動対策には次の措置をとることにな

14)
っていた。

(1) 貧困を退治するために公・私、地域などにかかわりなくあらゆる諸資源を動員し、活用すること、

(2) 貧困の原因の除去に役立つサービス、扶助、その他の活動を提供すること、

(3) 受給地域そして受給集団の住民の「可能な限り最大限の参与」を求めて開発・実施・管理が行われること、

(4) 非営利機関（地域社会活動機関：CAA）によって対策の実施・管理および調整がなされること。

以上の措置をとった地域社会活動対策の中で、当時特に評判の高かった措置としては「Head Start」と「Upward Bound」が挙げられる。

まず、Head Start は貧困地域における就学前児童の身体的および教育的発達を目的に、小学校入学準備のために考案されたプログラムであった。¹⁵⁾ 即ち、貧困環境で育つ子供たちは小学校入学時にすでに中産階層の子供に比し、知的刺激、語彙、文化的経験などにおいて弱点を持ち、それが貧困の悪循環に寄与するという仮定に基いたこのプログラムは、貧困児童の初期の欠陥を補填するために開発されたものであり、中産層の学校や幼稚園とは異なり、学習活動よりも基本的な教育準備面に力点を置いて、3才～5才の子供に対して小学校への入学準備を確実にするプログラムであった。1965年から実施され、CAP予算の40%を占めたこのプログラムは、当初は夏期に限り、対象人員10万名を目標とする実験事業として始められたが、おびただしい申請者の要求に応じて¹⁶⁾ OEOは直ちに事業を拡大したのであった。（例えば予算は当初1,700万ドルから1億300万ドルへ）こうして年間プログラムとなったこの対策の受給対象は1965年に夏期50万名、年間20万名に及び、1968年受給児童の数は全貧困児童の30%に達した。¹⁷⁾ さて、このような Head Start における無計画的な拡大過程は「社会福祉政策がなぜ生じたか」ということに関心を持つ「社会政策発達論」的な観点から見ると重要な意味を持つことになる。即ち、あるプログラムを時間的にあるいは地域的に限定して実施し、その問題点を抽出・再検討してより

合理的なプログラムに寄与するように考案された「モデル計画」(Demonstration Project)の目標が、政治的社会的圧力に応じ、早くも変わってしまう過程、いいかえれば社会福祉政策というものがかならずしも合理的長期計画の一部分とは限らないということはこの Head Start プログラムの拡大過程がよく例示しているわけである。社会政策発達論におけるいわゆる「その場しのぎ」(*ad hocism*)を強調するイギリスの社会行政学者 J. ヒギンスは1960年代における英・米の貧困政策を比較研究した彼女の著書でこの過程を *ad hocism* として説明している。即ち、彼女によると社会政策は長期的な計画の一部として実行されることでなく、社会的、政治的環境に対するその時その時の反応(*ad hoc response*)であると主張しながらその例の中の一つとしてこの Head Start の拡大過程を挙げている。¹⁸⁾

一方、Upward Bound プログラムは貧困家庭出身の黒人高等学生を対象とし、彼らの大学進学のを機会を広げるためのプログラムであった。経済機会法は青少年の欲求を重視し、高等学校に在学している学生には引き続き学校にとどまるように、また中途退学者には職業訓練を提供する等、その予算の相当な部分を青少年のための事業に割り当てることになっていた。またより積極的な努力として、可能性を持つ黒人青少年に対しては彼らが上級学校に進学してさらに学問できるように種々の支援を行なったが、¹⁹⁾ OEOはこの野心的なプログラムに Upward Bound と名付けたことである。

Head Start と同様に Upward Bound も6週～8週計画の夏期プログラムとして始まったが、その後、年間プログラムになった。これは高等学校の最高学年に達した学生のため、教育的文化的機会を提供したが、その他映画鑑賞等の娯楽的活動、博物館訪問等も含まれており、200校以上の大学で実際に運営された。Upward Bound の受給者たちは高等学校の価値をたたく認識するように奨励されたが、その主な目的は高等学校における中退率を減らし、大学入学の応試率を高めることであった。この点においてはこのプログラムは成功であったと言える。なぜかという、1966年に20,337名、1968年には26,200名

に達したこの Upward Bound の受給者の中で80%に至る学生たちが実際に大²⁰⁾学に進学したからである。

Ⅱ．貧困戦争の背景と公民権運動

1. 貧困の再発見

1960年代に入って、アメリカの貧困問題は再発見されたと言われている。

第2次大戦以後前代未聞の経済成長に恵まれていたアメリカにおいて、大衆が考えられない貧困が厳然と存在していることに全国民が目覚めさせられることになるにはいろいろな要因があったが、その中における重要な要因として一般には知識層の努力、黒人の公民権運動、さらに青少年非行の増加等が挙げられる。

アメリカにおける豊饒が誇るべき事実として一般大衆に受けとめられていた社会的雰囲気の中で、貧困を再発見し、大衆に周知することによって繁栄の隊列からとりのこされた貧民らに対する全国民的関心を呼び起こそうとする初めての試みはガルブレイスからうかがうことができる。彼はその著「ゆたかな社会」(The Affluent Society, 1958)において現代的貧困の新しい意味を訴えたが、しかしその比重は社会発展の側面、明かるいアメリカにおかれていて、貧困の問題はそれと関連的に位置づけられたにすぎなかった。けれども1962年に出版されたハリントンの著書「もう一つのアメリカ」(The Other America)は当時アメリカの貧困問題に真正面からとりくんだ。それは「貧しい」「進歩からのこされた」そして「暗い」アメリカの分析であった。このハリントンが現代における貧困の存在の大きさと独自性を指摘したことをたたえながら、なおガルブレイスについては問題を「アメリカの良心とイマジネーションに挑戦するほど大きいとは考えていない」と批判している。ハリントンによればよく知られたアメリカは「ゆたかなアメリカ」であるが、知られないもう一つのアメリカ即ち「貧しいアメリカ」があり、それは実に人口の4分の1、4～5千

万人にのぼると言った。しかしこの大量の貧民は都市であれ、農村であれ、一般の通路からわきへそけて置かれることによってかつてのスラムに当々たる改良住宅群がとってかわり、あるいは着るものについては、ゆたかなアメリカが下層階級にもその恩恵をあたえることによって、こんにちかつてないやり方でかくされており、ますます見えにくくなっているということであった。²¹⁾

そうして社会学的また経済学的調査がハリントンとガルブレイスの研究を対象にして再び実施され、彼らの主張の正しさが証明されたことによって、ますますその関心が高まり、1年後マクナルドの「見えない貧困」と冠したアチクルが「ニューヨーカー」誌に発表された時関心はその絶頂に達したのである。

こうした中で連邦政府自身もついに64年の「大統領経済報告」において1962年時点での貧民が全人口の5分の1に当たる3,500万人に及んでいることを認めざるをえなくなったのである。²²⁾

しかし、このような貧困の再発見の結果国民の貧困についての関心が高まり、政府がその対応として「貧困問題の解決に向けた何らかの措置」を準備せざるをえなくなったというふうな説明には受け入れにくい点がある。なぜなら、単なる貧困の存在が政府の対策をもたらすとは考えられないし、そうでないとすれば貧困戦争は今世紀より人々がより貧しかった時代、即ち14世紀によりさかんにならなければならなかったという主張（例えば、Piven & Cloward あるいは H. Heclo の主張のような）が特に1960年代のアメリカにおいては説得力があるということが認められるからである。

一方、1960年代初頭の公民権運動で政治的平等を手に入れた黒人社会は次いで社会・経済的平等を求めることにしたが、このような公民権運動は貧困から免れるべき彼らの権利の要求であって、これによって黒人社会における貧困の再発見ができた。しかし、この公民権運動は貧困の再発見を可能にした1つの要因でもあったが、ただ「貧困の存在」を政府に知らせただけでなく社会的政治的危機をももたらしたので、政策決定者においては特別な意味を持ったのである。

2. 黒人貧困の背景と状況

アメリカにおける黒人貧困の問題は都市地域に黒人スラムが形成されることになってから顕著な問題になりだした。また黒人スラムの形成は20世紀に入ってから黒人による農村地域から都市へ、そして南部から北部および西部への移動が絶えず行われることによって発生した。

第2次大戦以後、農産物の急速な需要増大によって農業における機械化が進められ、その結果農業労働力の需要の減少が目立ちだした。1945年において1つの農場あたりのトラクターは1台であったが、1964年には2台になり、このような機械化ないし技術の発達は農場の大規模化を刺激し、1950年から1969年までの間に100万個の農場がなくなり、残り300万個の農場面積は377エーカー（10年前の平均面積よりは30%大きくなる）に達した。このような変化に対しての重要かつ明白な影響は農業労働力の需要の減少であり、1950年から1965年までの間だけで新しい機械および農業技術はアメリカにおける農業生産の45%の増加を示したが、かわりに農業雇用は45%減少した。たとえば、1967年アメリカの失業率は約4%であったが、農業地域における平均失業率は18%に達し、さらに農業被用者の場合には37%まで及んだ。かかる状況は次第に農業失業者の都市への移住を促進した。1940年以後約2,000万名以上の農村人口が農村からはなれた。1940年から1966年の間に南部地域をはなれた黒人人口は370万名であったが、このような事情によって1940年に50%に過ぎなかった黒人の都市居住率は1950年には62%、1960年73%、1965年には80%まで急増し、またその大部分が北部大都市に居住していたのである。さらに北部居住黒人の90%が北部州の中で一番人口密度の高い10都市に集中していた。²³⁾

その結果、アメリカにおいて全少数民族の4分の3を占めていた黒人にとって1967年には南部地域以外の全体黒人人口の3分の2が12大都市に密集することになったが、これはアメリカにおいて全黒人人口の3分の1が12大都市に居住していたことを示すことであったし、さらにニューヨーク、ディトロイト等²⁴⁾においては黒人が白人よりも多数になりつつあった。

こういうふう到大都市において黒人の進入が行われだすと白人たちの郊外への移住現象が生じ、それにより、黒人と白人との分離された居住形態が形成されることになった。²⁵⁾

こうして形成された黒人スラムにおける貧困問題はまさに深刻であったが、しかし、かかる陰惨な事実、それ自体が政治的問題となることにおいて、その直接的な根拠となったのではなかった。かえってそれは貧困問題に基いた、黒人による社会的混乱と無秩序が生じることによって、それがはじめて政治的問題として認識されだしたことであった。

黒人の問題が政治的争点として発展することになるにはおおむね2つの要因があったと言える。まず挙げられるのは黒人による都市移住の結果、どんどん黒人の数の増えつつあった北部の大都市が、大統領選挙において戦略的に重要な位置として政治家に認識されることによって、黒人有権者の政治的影響力が大きくなったことである。²⁶⁾ 例えば、1960年代民主党は黒人有権者特に大都市における黒人の投票の重要性を捉え、ケネディは公民権運動と貧困問題に対する解決をその選挙公約にして、彼らの強力な支持の上で大統領に選ばれたのであり、²⁷⁾ ケネディの暗殺以後大統領になったジョンソンは、いわゆる「L. B. J.」の汚名を濯ぎ、1964年大統領選挙に勝つためには黒人に向けての何らかのアピールの必要にせめられたのであった。²⁸⁾

これとともにもう1つの要因として挙げられるのはアメリカ社会に対する黒人による攻撃行為であった。公民権運動は時期、団体、そしてそのリーダーによって、平和的方法で行われた場合があれば、暴力的な方法で行われた場合もあった。特にブラック・パンサーのような白人優位社会をねらう黒人武装団体の攻撃的行動は社会には勿論、政策決定者にも直接的な脅威となったのである。

3. 公民権運動の進行

黒人に対する白人の優越意識にそまっていたある白人が「イエス・キリストは黒くなかった。神様は黒くない。」といったことからすぐわかるように、1619年8月バージニア州に20名の黒人奴隷が売られて来て初めてアメリカ大地に一

歩を印した時から人種に対する偏見あるいは差別待遇を裏づける何の科学的根拠がないにもかかわらず、何百年の間アメリカの「白人の所有物」として、黒人は偏見の下で呻吟して来た。即ち、アメリカの黒白問題はしばしば白人の問題であった。

1954年5月17日、アメリカの連邦最高裁は公立学校に人種差別の撤廃を命じた。この判決は1896年以来公共の場所において黒人と白人とを「分離するが平等であれば」(Separate but Equal) 違憲ではないといういわゆる「ジム・クロウ法」が違憲であることを明らかにしたものであった。「ブラウン判例」と呼ばれる全員一致のこの判決こそいわば第2の「奴隷解放宣言」であって、ニグロの市民は徐々にではあったが、南北戦争後の議会が定めていた目標—白人市民と平等にする—に近づいていたのである。²⁹⁾

学校の人種差別撤廃に関する最高裁の歴史的なこの判決は、他の判決がいつもそうであったように、極限に立ったニグロの前で、差別の模様が自動的に停止したような形でとられたのであると言える。ニグロの兵士達はヒットラーの熱狂的な人種優越主義との戦いを終えて帰国した。だが故国ではヒットラーに優るとも劣らない優越思想にこり固まった残酷な警察軍が待ちうけていた。ニグロは自らを護るために一身を賭してこれに当らねばならなかったのである。³⁰⁾

一方、その次の年には新しい抵抗運動があった。1955年12月1日、NAACP (National Association for the Advanced of Coloured People) にて長年活動したことのある黒人の R. パクス夫人はアラバマ州モンゴメリでバスに乗っていた。白人に席をゆずるため、坐っていた彼女に運転手が立つように命じた時彼女が拒絶し、逮捕される事件が起こった。1956年、NAACPは事件を連邦地方裁判所に持ち込んだが、同年6月4日地方裁判所は市営バスにおける人種の隔離乗車が憲法に違反するものと判決した。さらに4ヶ月後には連邦最高裁がこの地裁の判決を確認した。かくしてモンゴメリ市内バスの差別は撤廃されたのである。

このような一連の権利獲得のための黒人運動の成功をきっかけにして黒人運

動の歴史は一変した。新しい「時代精神」に目覚めた黒人たちは機会があるたび南部の保守的な人種差別の壁に攻撃を与えた。これ以後1963年までは黒人の大学入学をめぐる運動、投票権の獲得のための運動、食堂等において白黒差別をめぐる運動等かぞえきれないほどの運動が各地で行われた。この期間に行われた黒人運動ないし事件の中で著しいものとして挙げられるのはグリンズボロにおける「すわり込み」「フリダム・ライド」そしてミシシッピ大学のメレディス事件等である。

1963年はリンカンの「奴隷解放宣言」の100周年となる年であった。この年、アメリカは「黒人問題の年」であったと云ってよいようである。8月28日ワシントンで行われた黒人解放デモは、首都警察の内輪な発表でも20万以上、一般には25—6万といわれるほど、そしてそれ以前10数回にわたって行われたデモ参加者数の合計を上廻るほど、空前の数を数えた。

「我々が自由を求めていることを、仕事を求めていることを世界の人々に知らせよう」というのがこの大集会のスローガンであって、この大集会に対してケネディ大統領は「アメリカ市民たちが憲法に保障された権利を行使するのを見るために、すべての上下両議員がワシントンに来て、このデモを見るようにしてほしい」と要請したことである。³¹⁾一方、この大集会でキング牧師は「I have a dream」という感動的な演説を行い、あらゆる人間が平等に創造されたという真実がこの社会で実現されるのがアメリカの黒人の「ユメ」であることを強調した。³²⁾

このような一連の黒人運動はいわゆる「市民不服従」の方法を取ったが、あらゆる公民権運動が平和的方法で行われたとは限らなかった。より急進的な、より暴力的な運動も続々と広まり、アメリカ社会に直接的な脅威を与えたのであって、このような急進的な思想に基いた黒人の暴動は1964年のクリバランド、ニューヨーク、シカゴ等における暴動に次いで、1965年8月にはロス・アンゼレスのワッツで最大の黒人暴動が起き、死者34名、数百名の負傷者、そして約4,000名が逮捕される流血の結末にまでつながった。³³⁾

1960年代において、黒人によって行われたいろいろの公民権運動の形態は統合主義者闘争、暴力革命主義者闘争、多元主義者闘争、そして分離主義者闘争の4つにわけてまとめられるが、³⁴⁾このような黒人の闘争と社会福祉の拡大即ち、貧困戦争との間には密接な相互関係があると思われる。即ち、1960年代初期において、特に黒人暴動の激しかった北部都市地域においては福祉の急速な拡大がみられた。たとえば、ボルティモアでは128%、ニューヨークでは98%、クリバランドでは96%の福祉受給者の増加があった。勿論このような増加は1961年からのAFDC—UPの適用による増加も含まれているが、それを勘案しても南部より北部において福祉の増加が著しかったのは事実である。また1964年以後1968年までにおいても福祉受給者の増加が大都市（例えば、5大都市においては105%の増加）に集中したのである。³⁵⁾

Ⅲ．貧困戦争の戦略と社会統制

1. 貧困戦争における貧困観

貧困戦争はジョンソン内閣の「偉大なる社会」政策の一環として始まったとできる。1964年5月マン・アーバーにおける「The Great Society」演説の中でジョンソン大統領は「貧困問題を解決するには、ワシントン・プログラムあるいは地方だけの資源論だけではとうてい不足しているといわざるを得ない。そこでは連邦の資源および地域社会のリーダー間の新しい協力関係即ち創造的連邦主義が要請されているのである」と提唱している。³⁶⁾

連邦の資源と地域社会のリーダーの協力関係、それは貧困に対する新しいアプローチとして注目に値する。しかし、彼のいう政策には貧困という攻めぬく敵についての知識ないし情報（たとえば、貧困の原因、貧民の数、および貧民の実態等）が決定的に欠落していたと評せざるを得ないのである。

貧困戦争における貧困観に最大の影響を及ぼしたのは「貧困の文化論」(Culture of Poverty thesis)であった。所謂「貧困の文化」という概念を明

示的に使用したのは O. ルイスが最初である。彼は「貧困の文化」とは「一群の貧しい人々の中で発達する生活様式 (way of life)」であるとし、貧困の分化を一つの生活様式であるにとらえている。この生活様式は「高度に発達した資本主義社会において階級分化し、個別化した貧しい人々が、自らの環境・地位に対して示す適応と反発」なのであり、それは「共同社会の成員として社会的価値あるいは社会的成功をとうてい得ることができないとあきらめ、絶望している」生活様式なのである。また彼によれば「社会の重要な制度機構に有効に参加・統合されないことが貧困の文化の一大特徴」なのであり、「一日に何度も少量の食料品を買い、子供達は早くから働かねばならず、性的にも早熟なのであり、内縁関係、妻子遺棄が多くみられ、母方の親族との交際が顕著」なことがその周辺特徴としてあげ、更に「一旦貧困文化が成立するとそれは世帯間に永続的に承継される傾向がある」と主張するのである。³⁷⁾

この「貧困の文化論」の最も大きな問題は貧困が社会的問題ではなく個人の欠陥によって発生するという点である。これに対して、P. タウンゼントは、①調査方法が統制されていない点②「貧困の文化」の基準として中流階級の価値観が使われ、偏見が介在されている点、③経験的な証拠の欠如、④論理的・一貫性の欠如、等の点を挙げ、この「貧困の文化論」を批判したが、それを最も明瞭に証拠づけたのは、1963年の M. オーシャンスキの貧困研究によってであった。³⁸⁾

彼女の貧困研究によれば、アメリカの貧民 3400 万人中、520 万人は老人なのであり、1500 万以上の貧民が 18 才以下の児童であり、そして世帯主が女性である貧困層が相対的に多いという事実が浮びあがる。³⁹⁾このような老人、児童、女性世帯家族層に貧困者が多いという事実から言えば、貧困が個人に基因するとはとうてい言えないのであった。にもかかわらず、貧困が個人に基因するという貧困観がそのままジョーンソンの貧困戦争に反映されたのであるが、これには 60 年代初期のアメリカにおける貧困の再発見をもたらした、「もう一つのアメリカ」等の著作の影響も看過することはできない。これらの著作は保健、医療、

住宅等における貧困状態を描写するのにやっきとなっていたのであり、それによって生活環境さえ改善すれば貧困問題は解決できるという社会的雰囲気醸成されたからである。

貧困戦争が失敗した原因は「貧民の価値観および生活態度こそが彼らの貧しさの原因であるという仮定」にあるという指摘のとおり、貧困戦争の指導者たちはそのような社会的雰囲気による影響から貧困について誤まった知識をもってしまったのである。

2. 貧困戦争の戦略

貧困の原因は貧民自身にあるとの仮定に基づいた貧困の文化論、そしてその視点を根底にもつ貧困戦争がその戦略的アプローチとして社会経済改革に通じる社会構造的接近を選択せず、個人の生活改革即ち人間開発的アプローチを選択したのは当然のことであった。しかし、貧困戦争のあらゆるプログラムがすべて「個人の変化」のみをめざしたのではなく、そこには社会体制に通じる接近も若干みられるのだがそれはあくまで行政的次元にとどまるという限界性をもっていたのであった。

貧困は概ね、資源の欠乏、個人的欠乏、そして制度的欠乏の3つの観点から説明することができる。⁴⁰⁾そこでこの3つの観点から貧困戦争の戦略の分析をはじめたい。

まず「資源の欠乏」に関しては、医療、住宅等の資源の欠乏をあげ、のみならずそれが貧困の特徴であるだけでなく、貧困の原因たることを承認し、この観点から住宅および医療改善のアプローチを選んだ。これに基づいたプログラムとして挙げられるのは、「地域保健センター」および「住宅改良サービス」等である。

「個人的欠乏」に基づいた貧困戦争プログラムとしては、「職業訓練」「カウンセリング」等が挙げられるが、この諸プログラムのアプローチは「自助」であった。

三番目の観点「制度的欠乏」に基いて、貧困戦争は効率を高めるための行政

改革とともに、貧民が自ら貧困問題を社会問題化することができるようパワーを提供したが、このアプローチは調整 (Coordination) と参加であった。

以上までのおおまかな考察から貧困戦争の戦略は自助、調整、そして参加の各戦略であったとできよう。

ここでいう「自助」とは貧困を克服するためには貧民自身が働くべきであり、貧困に寄与する生活態度は自ら変えるべきだとする理念である。貧困に対するアプローチをいわゆる「機会提供アプローチ」(Doors Approach) と「最低保障アプローチ」(Floors Approach) に大別して見る時、ここでの自助は明白に「機会提供接近」⁴¹⁾であった。そして貧困戦争は一応この機会の門を提供することをめざしてはいるが、例えば職業訓練については雇用機会の門ではなく、単に「雇用可能性の機会の門」にとどまっていたのである。即ち、黒人・白人間の雇用可能性の差を勘案する時—これは黒人の雇用を嫌う社会的雰囲気をよく表わしているが—この戦略の効果を疑わざるを得ない。又貧民の3分の1を占める老人はこれらのプログラムから除外されていた。老人貧民は自ら貧困を解消することができないのであり、彼らには「最低保障接近」こそ必要であったのである。同様のことは障害者および児童についてもいえよう。

このアプローチにはアメリカ社会の優越な価値観が流れている。それは労働倫理を貧民に強制し、黒人に犠牲を強しる「福祉コロニアリズム」の戦略でもあったのである。これこそ敵をわからずに戦争を行うに等しく、ここに失敗の主要な原因がある。

一方、調整の戦略は福祉サービス機関の中央集権化あるいは連邦化を通じて統合される包括的な福祉サービス体系の開発を目差すもので、サービスの伝達体系の改善のためのものであった。

福祉プログラムは資源活用の非効率性（重複または漏洩等）によって、その効能が削減し、その為に調整が必要なのは当然である。貧困戦争を遂行するために創設されたOEOは大統領の直属機関であり、所謂「傘組織」として連邦政府の各中央部局と州政府の部局間の調整の任務を負っていた。にもかかわら

ずこの調整の戦略も失敗に終わっている。適切な企画の不足、継続的推進の不足がその失敗の主な原因であったと思われる。これをうらづけるのはOEOの人事移動に関する資料である。即ちOEOの24上位職位の中でただ3つを除くあらゆる職位が1968年中旬に至るまで更迭されたのである。⁴³⁾

最後にあげられる「参加」の戦略は貧困戦争において最も注目に値する戦略であると考えられる。それは民主的なサービス伝達体系であり、専門職によってのみ意思決定が行なわれる体系に比較し、受給者のニーズにより適切に反応できるという基本的認識に基づいている。貧民による「可能な限りの最大限の参加」(Maximum Feasible Participation) というスローガンにもよく示されているように、この戦略は貧民自身が新しいプログラムの計画、施行過程等において直接に参加し、貧困克服のための開かれた機会を自ら利用することができるようにするものであった。

しかし、実際において貧民がそのプログラムを運営し、財源に対する統制を行なった例はほぼなかったのである。⁴⁴⁾ また「可能な限り最大限の参加」という規定は極めてあいまいな文言であった為、それをめぐって当局と貧民との間の対立を招いた。即ち、後の経済機会法の1966年の改正により、CAAの構成員は地方の民主的な選挙を通じて選ぶべきことが明定され、更に1967年改正により可能な限りの最大限の参加とはCAA委員会の3分の1を貧民代表が占めることを意味する(残りは地方政府職員と地域社会の指導者で構成)と規定される以前はCAAの執行部の構成比をめぐって当局と貧民との間に争いが絶えなかったのである。また「貧民の代表」というのが貧民自身であるのか貧民が選出した代表であるかも嫌疑があったし、更には貧民は彼らの利害を容易に代表できる同質集団ではなかったので「何人が貧民を代表するのか」という問題も難問であった。

3. 貧困戦争の社会統制的性格

貧困戦争は社会統制的性格を色濃く持っていたと言える。

シュナイダーによれば、貧困戦争の目標は第一に貧民の反社会的行動を効果

的に統制するための「社会統制目標」、第二に社会全体の向上と経済成長をねらう投資メカニズムとしての「経済的目標」、第三に道德・正義を強調する「社会正義目標」に分類できる。⁴⁵⁾彼は次のように社会統制目標を説明している。即ち、当時貧民の約2分の1が労働能力のない老人、児童および障害者だったにもかかわらず、貧困戦争が彼らの為に用意したメニューはほとんどなかったのであり、貧困戦争の主たるターゲットは公民権運動と騒動の主役であった若者達であった。公民権闘争こそ貧困戦争の契機ともいべき一大政治的イベントなのであり、公民権運動と貧困戦争は分離して考えられない。⁴⁶⁾従って、かような貧困戦争の若者中心のプログラムから言っても貧困戦争の社会統制的性格が特徴づけられるのである。

職業訓練プログラム（例えば Job Corps）も青少年の雇用能力を上げようとするものではなく、一定期間の技術訓練とともに社会規範、労働倫理を教えこみ、労働市場にときはなすという抑制的性格を持っていたと指摘しなければならない。即ち、労働市場における人種差別等社会経済体制上の矛盾が貧困の悪循環をもたらす根本的要因になっていたにもかかわらず、技術訓練だけで社会的移動の可能性を高めようとしたのであった。そしてプログラムの受給対象の選抜過程において、いわゆる「矯正不可能者」(The incorrigibles)は除外され、彼らのためには何ら措置をもとらなかったのである。それはアメリカにおける伝統的貧困接近（労働倫理の強調、受給資格の分類等）たる貧民に対する懲罰的戦略であったのである。

ティトマスは1834年の新救貧法と貧困戦争を比較考察し、その類似点を、①両者ともに当時の優越な社会的価値を反映しており、それを合法化したものであり、②貧民の労働を通じての救済が強調されたし、③貧困を病理的に説明するの⁴⁷⁾に終始していたことを指摘している。かような意味で、貧困戦争の目的は貧困の解消ではなく、ポーパーリズムの減少であり、ティトマスの指摘のとう⁴⁸⁾り、それは新救貧法回帰への途であった。

貧困戦争における社会統制的性格を指摘する研究者たちは同時に貧困戦争の

「参加」の戦略に関心を払う。なぜなら、参加は貧民に政治的パワーを与え、社会統制的性格をはねかえす機能を持つと考えられるためである。

しかし、それも実際においてはさほど効果があったといいにくい。参加の戦略は保守的な観点に基づいて採択されたのであり、S. アリンスキーの指摘のとおり参加は貧民自身が獲得したものでなく、政府から与えられたものであり、幅広い民主的な改革を望むべくもなかったのである。

貧困の解決のため取りうる方策には、「所得移転給付」「貧民の変化」および「社会の変化」の3つが考えうるが、第一の「所得移転給付」は費用がかかりすぎるという理由で、第二の「社会の変化」についてはあまりにも急進的であるという理由で捨てられ、結局貧困戦争が採用したのは「貧民の変化」の途であった。⁴⁹⁾ 具体的にはそれは福祉受給者の数を減らそうとする試みであり、これは1962年の修正法の接近方法と一脈通じるものがある。1962年の修正法は「貧困の原因の除去」を標榜し、実際州政府に対する連邦の補助金を大幅に増加させたが、現金給付の代替としての更生と職業訓練を強調したものであった。この点において、1964年の経済機会法も同じ文脈で理解されるのである。

お わ り に

貧困戦争の失敗は以上のような貧困戦争の持つ貧困観、その戦略、自助を基調とした社会統制的性格に胎児するものと考えられる。

もっとも他の遠因、即ち1964年の大統領選挙に向けて白人社会に動揺を与えずに黒人社会を早期に沈静させる「何か」を模索しつつ、全国的規模の改革の必要性にせめられたジョンソンの焦燥感、あるいはベトナム戦争における多大な出費の⁵⁰⁾為貧困戦争の予算を削減せざるを得なかった事情も考え得るのであろう。しかし、貧困戦争の真の敗北原因はこの戦略のもつ貧困観にあるといわざるを得ないのである。

貧困戦争は政府によって「偉大なるアメリカ」の唯一の欠点であった貧困問

題を全面的に解消する革新的かつ抱括的プログラムであるとして宣伝された。しかしそれは実際においてはアメリカにおける伝統的貧困接近の域を出ることができず、やはりそれは「アメリカ的物語」であり「古いアイディアの下の新しいスローガン」なのであった。

註

- 1) President Lyndon B. Johnson, "Message on Poverty", March 16, 1964.
- 2) Peter Marris & Martin Rein, *Dilemmas of Social Reform* (Chicago: Univ. of Chicago Press, 1982), pp. 1-2.
- 3) Ibid., p. 19.
- 4) Sar A. Levitan, *The Great Society's Poor Law: A New Approach to Poverty* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969), p. 133.
- 5) P. Marris & M. Rein, op. cit., pp. 21-3.
- 6) U. S. Public Law 88-452, August 20, 1964.
- 7) 浅賀ふさ, 「アメリカの貧困問題」(≡), 日本福祉大学研究紀要, 第17号 (1976), pp. 92-3.
- 8) 国内平和奉仕団 (Domestic Peace Corps) とも呼ばれる。
- 9) June Axinn & Herman Levin, *Social Welfare: A History of the American Response to Need* (N. Y.: Longman, 1982), pp. 256-7.
- 10) "The Social Security Act", August 14, 1935.
- 11) D. DiNitto & T. Dye, *Social Welfare* (Prentice-Hall, 1983), p. 102.
- 12) Ibid., pp. 103-4.
- 13) J. Axinn & H. Levin, op. cit., p. 256.
- 14) 1964年の経済機会法を参考
- 15) S. Levitan, op. cit., p. 133.
- 16) Ibid., pp. 136-7.
- 17) Clair Wilcox, *Toward Social Welfare* (Illinois: R. D. Irwin, Inc., 1969), p. 351.
- 18) Joan Higgins, *The Poverty Business: Britain and America* (London: Basil Blackwell, 1978)
- 19) S. Levitan, op. cit., p. 165.
- 20) J. Higgins, op. cit., pp. 51-2.
- 21) James Leiby, *A History of Social Welfare and Social Work in the United*

States (NY: Columbia Univ. Press, 1978), p. 312.

- 22) 右田紀久恵・高沢武司・古川孝順編, 社会福祉の歴史(東京:有斐閣, 1981), p. 174.
- 23) Frances F. Piven & Richard A. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare* (NY: Random House, 1971), pp. 200-17.
- 24) C. Wilcox, op. cit., pp. 53-4.
- 25) 例えば, 1950年代の間に黒人を逃れて郊外へ移住した白人の数は200万名に至る。
- 26) F. Piven & R. Cloward, op. cit., pp. 223-4.
- 27) Ibid., pp. 254-5.
- 28) J. Higgins, op. cit., p. 21.
- 29) C. B. モトレイ, 上田千秋訳, 「リンカンは奴隷を解放したか?」, 部落問題研究 第18輯, 1965. 3, p. 113.
- 30) L. E. ロマックス, 上田千秋訳, 「ニグロ人民の新しい声」, 部落問題研究 第16輯, 1963, pp. 106-8.
- 31) 上掲書
- 32) Martin Luther King, "I have a dream", 「The World's Great Speeches」 (Dover Publication, 1973), pp. 751-4.
- 33) J. Higgins, op. cit., p. 35.
- 34) Murray Gruber, "Four Types of Black Protest", 「Social Work」 Vol. 13, No. 1 (NASW, 1973), pp. 42-4.
- 35) F. Piven & R. Cloward., op. cit., pp. 242-5.
- 36) Lyndon B. Johnson, "The Great Society", Speech, R. Marcus & D. Burner ed., *America Since 1945* (NY: St. Martin's Press), pp. 224-7.
- 37) 野口道彦, 「貧困の文化の研究」, 大阪成蹊女子短期大学研究紀要, 第13号, 1976, pp. 166-8.
- 38) J. Alan Winter ed., *The Poor: A culture of poverty, or a poverty of culture?* (Michigan: W. B. Eerdmans Co., 1971), pp. 22-3.
- 39) J. Higgins, op. cit., p. 104.
- 40) Martin Rein, *Social Policy* (NY: Random House, 1970), pp. 417-45.
- 41) 貧困戦争の「Doors Approach」的な性格については, James Patterson, *America's Struggle against Poverty 1900-1980*. pp. 99-198 に詳しい。
- 42) J. Higgins, op. cit., p. 110.
- 43) Ibid., pp. 115-9.
- 44) Ibid., p. 121.

- 45) Leonard Schneiderman, "Can a War on Poverty Be Won?", [Public Welfare] No. 2, April 1968, pp. 91-6.
- 46) Ibid.
- 47) Richard M. Titmuss, Commitment to Welfare (London: George Allen & Unwin, 1979), p. 113.
- 48) S. M. Miller and Martin Rein, "The War on Poverty: Perspectives and Prospects", Ben Seligman ed., Poverty as a public Issue (NY: The Free Press, 1965), p. 278.
- 49) Lawrence M. Friedman, "The Social and Political Context of the War on Poverty", Robert Haveman ed., A Decade of Federal Anti-Poverty Programs (NY: Academic Press, 1977), p. 36.
- 50) 1965年から1973年までの間に、貧困戦争のため支出された予算が155億ドルであったことに反し、ベトナム戦争に投入されたのは1200億ドルに達した。

(大学院社会学研究科博士後期課程・社会学・社会福祉学専攻)